

· 史论 ·

## 抗战初期日本侵夺津、秦 海关税款保管权问题再考察

杨换宇

〔提 要〕 抗战初期,日本提出扣留津、秦海关税款要求,中国海关总税务司与英、美政府都试图说服国民政府接受日本的要求。然而,作为最高统帅的蒋介石表示明确反对,却又无法提出合适的解决策略,只得拖延战术应对。总税务司又提出,由津海关税务司以个人名义处理津、秦海关危机,以保全国民政府的“面子”,英、美亦分别提出多种方案供国民政府选择。随后,国民政府决定以牺牲津、秦海关的利益,换取解决战时全国海关问题,却遭到日本军方的极力反对。在武力威胁面前,“交涉”显得苍白无力。最终,迫于各方的压力,国民政府由抵拒走向妥协。

〔关键词〕 抗战初期 津、秦海关 税款保管权

七七事变爆发之后,日本加快了侵华的步伐,并妄图侵占津、秦海关的税款。然而,中国海关税款一向被用来按时拨付内外债和赔款,与英美两国的在华利益直接相关,他们必定不会置身事外,袖手旁观。同时,国民政府也希望借助英、美的力量制止日本的侵略行为。抗战初期各方围绕津、秦海关税款的存放问题,展开了一场利益博弈。最终,英、美出于自身利益考量,而国民政府亦迫于形势,导致他们由“对日抵拒”走向了“对日妥协”。

以往学者对此问题的研究,多从日本侵占中国海关及其后果的角度入手,旨在谴责日本帝国主义的侵略行径。<sup>①</sup> 由于受资料的限制,较少注意日本侵略津、秦海关过程中,各方的复杂应对与博弈,以至对基本的历史过程模糊不清。本文试图运用英、美外交档案及中国海关资料,对中国海关、国民政府、日本、英美政府等各方所进行的利益博弈过程进行多线条的勾勒,并探究各方在此过程中的样态及应对策略,分析其何以如此的深层次原因,以期对认识抗战初期的国际关系

有所助益。

### 一、津、秦海关问题凸现与各方的最初应对

1937年7月30日,天津沦陷。时任津海关税务司的梅维亮(W. R. Myers)意识到,中日之间“无论如何海关问题终必发生”,而海关税款保管权问题也必定会成为双方争夺的焦点之一。因此,他在未通知海关总税务司的情况下,擅自将本该按月存入中央银行的海关税款,移存英国的汇丰银行。直到总税务司梅乐和(F. W. Maze)质问此事,他才回电称:“中央银行经理已奉命不许转移公款,我预见及此,业将公款移存

① 相关的研究成果有曾业英:《日本侵占华北海关及其后果》,《近代史研究》1995年第4期;崔禄春:《抗战初期日本劫夺华北海关税款管理权述论》,《历史教学》1997年第2期;姜伟:《抗战期间日本攫夺中国沦陷区海关问题研究》,《人大国际评论》2005年第1期;王洪涛:《浅谈日本对华北海关的侵占》,《江西师范大学学报》2005年第5期。涉及此问题的著作有:徐蓝《英国与中日战争 1931—1941》,北京师范大学出版社1991年版;陈诗启《中国近代海关史》,人民出版社2003年版。事实上,一般而言,“华北海关”指天津、秦皇岛、龙口、威海卫、烟台、青岛等华北六地的海关,但就此时段而言,各方所指称的“华北海关”专指津、秦两海关,故本文直接使用“津、秦海关”。

汇丰银行。”并且“已商定将汇丰银行作为海关银行,仍由该行委托中央银行经收和汇解税款,到行不通时,再由汇丰银行接办全部业务”。<sup>①</sup>梅乐和对其做法并未提出异议,而且在向关务署汇报津海关的情形时,指出假如日本对津海关实行强制手段,为免于“我方海关行政完全消灭”,唯一可行的办法就是“允许津、秦两关专为以关税为担保之内外债办理征税,并担保两关税收全数扣留,作为此项用途”。<sup>②</sup>

时间刚过去一个月,他们的预言就变成了现实,日方开始试图插手津海关事务。据梅维亮报告称,日驻天津总领事通知他,津海关需接受下面的“三项建议”,即:

(甲)海关税收除应摊付外债部分可照常汇解外,其余税款在全部问题尚未解决以前,应存于日方认可之银行,暂为保管;(乙)海关在前项区域以内,所有中国当局进口之军火,即领有国府护照,亦不准放行;(丙)上项余款应暂存横滨正金银行保管,否则应另筹日方认可之方法,担保该项余款不移作不正当用途。并威胁道,如不照办,“日方恐必将上项区域内之海关接收,由日方完全管理”。<sup>③</sup>

梅维亮还指出,“现在日方对于上项办法,仅限于津海及秦皇岛两处,惟尚拟扩充至胶海或甚至于江海及其以南各处”。“三项建议”系日方处理战时天津海关问题的基本看法,涉及外债的支付、税款及余款的保存与战时进口军火问题,拉开了各方围绕战时海关问题博弈的帷幕。

对于日方的要求,津海关税务司与总税务司都提出了自己的看法。梅维亮认为,应当一方面接受日方甲、乙两项办法,一方面仍设法交涉将多余税款由国际担保交汇丰银行暂行保管。收到电文之后,梅乐和立刻将其转给财政部关务署,并提出了自己的建议。他同意梅维亮的看法,认为“津、秦两关应摊付之债赔各款部分,仍得照旧汇解上海,由职照付”,这样可以维持中国的对外债信;对于日方所提乙项要求,梅乐和认为“无关轻重”,因为“现时在各该口岸已无中国当局报运军火进口”;而中日双方在战时结束之前,皆不能动用余款,“俟将来战事结束,该项余款自仍属中国政府所有”。另外,梅乐和针对日

方所提的甲项办法指出,“还可以加入内债部分”。<sup>④</sup>最后,他强调,倘若不如此做的后果,很可能导致津、秦海关的全部税款被武力劫夺,而且上述种种利益亦不得保持。权衡二者,他主张接受日方的提议。

尽管梅乐和一再向关务署汇报天津海关的紧迫情形,但国民政府对此并未立即做出有效回应,而是希望暂时借助英、美政府的力量,制止日本的这种侵略行为。<sup>⑤</sup>随后,梅乐和将此消息致电英国驻华大使,英国驻华大使又将电文转给美国驻华大使,从而,英、美政府也在第一时间得知日本试图侵夺津、秦海关税款之事。

9月1日,英国驻天津总领事阿弗莱克(J. B. Affleck)致电外交大臣艾登(Robert Anthony Eden)报告日方觊觎津、秦海关税款之事,并指出“虽然目前的问题只是集中于秦皇岛海关与天津海关,但不久,同样的问题会延伸至胶海关,甚至江海关。故而,除非中国政府接受日方条件,才有可能维持海关的正常运作”。他建议,“为了使此问题得到妥善处理,在海关有相关利益的各国,应促使中国政府宣布,海关税款必须持续的偿还内、外债务,余款则用来做债信担保基金与偿还部分商业贷款”。<sup>⑥</sup>

8月31日,美国驻华大使詹森(Nelson T. Johnson)得知日本提出处理战时天津海关问题的“三项建议”之后,立刻向国务卿赫尔(Cordell

① 《1937年8月7、9日梅维亮致梅乐和第408、410电》,中国近代经济史资料丛刊编辑委员会主编:《一九三八年英日关于中国海关的非法协定》,中华书局1965年版,第1页。以下书名简称为《协定》。

② 《1937年8月11日梅乐和致国民政府财政部关务署第321号代电》,《协定》,第2页。

③ 《1937年8月30日梅乐和致关务署第11933号呈》,《协定》,第2-3页。

④ 《1937年8月30日梅乐和致关务署第11933号呈》,《协定》,第3-4页。

⑤ 7月中旬,财政部关务署秘密派遣海关职员调查华北各海关的情况,但对日本的举动并未提出有效的应对措施。

⑥ 《英国外交文件集》(Documents on Britain Foreign Policy, 1919-1939),伦敦,1984年版。第2辑,第21卷,第282、283页。(以下简称DBFP,后列数字分别表示辑/卷,页数。)另见,Ann Trotter editor, British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print, Part II, Series E ASIA, 1914-1939, Volume 45, China, July 1937-March 1938, p. 38. 以下书名简称为BDFA。

Hull)汇报,并提出了自己的看法。他认为,中国政府应该接受这“三项建议”,强调这是唯一能够保持海关完整的方法。赫尔同意詹森的看法,在回电中称:“在这样的环境下,尽管我们强烈反对日本提出的这些‘建议’,但我们仍然倾向于认为中国政府应该接受这些‘建议’,因为这只是权宜之计。所提‘建议’如果能够严格执行,我们在海关税收中的财政利益将得到确保,而中国政府也会以另外一种形式来保全海关机构”<sup>①</sup>。可见,英、美分别从自身利益出发,主张中国政府接受日方所提的“三项建议”。<sup>②</sup>

与此同时,英、美的银行家们也在第一时间获知此消息,由于此事与他们的利益直接相关,他们积极筹划此事的解决办法。英国银行家卡塞尔(W. C. Cassels)向英国大使提交了一份备忘录。他认为,“由于月底之前,海关的税款将不足以抵付海关所担保的外债”,因此“我们应该尽快向日本政府抗议,在截止日期之前,将所有海关税款直接存入债权人委托的外国银行”。这样既可以“维护海关的完整性,以防止日本对海关的干涉”,又可以使“赔付外债之后剩余的款项,用来偿付内债与其他私人担保的债务(如铁路借款)”。他建议:“上述看法最好由各国的大使提出,或者在东京提出,提请日本政府注意,避免损害海关服务与涉及到多国利益的借款。”<sup>③</sup>美国银行家贝纳德(Charles R. Bennett)也给国务卿赫尔发去电报,希望美国政府能够通过外交手段处理天津海关事务,他指出,“英国政府提议促使中日之间同意将所有海关税款及盐务收入存入汇丰银行,使其作为债权人的委托银行,同时,东方汇理银行与花旗银行也作为助理委托银行,法国政府已经同意这个建议”。他希望美国政府也能接受。<sup>④</sup>很明显,为了维护银行界的利益,银行家们试图怂恿英、美政府通过外交途径处理天津海关问题,同时也希望解决海关的余款问题及通过中立国银行管理全部海关税款。

尽管美国政府后来同意了这个建议,但各方并未向日方提出。其中,关键因素可能在于英国政府并不想主动干涉此事,而且海关余款的处理也是个棘手的问题。在9月1日的一个备忘录中,英国外交部参事托马斯·布莱德(John Thom-

as Pratt)建议说,“任何主动的干涉只会加重我们所担心的危险”,艾登同意这种观点。<sup>⑤</sup>9月4日,艾登在给驻日大使馆的电报中称,“如果为了封存海关支付外债后的余款(可能根本就没有余款)而提出的措施,且有可能导致海关的分裂,这样做后果将是灾难性的”。他反对这样的措施,最终这一提议并未向日本政府提出。<sup>⑥</sup>

另外,在处理对日问题上,英国政府一直希望能够与美国政府联合,共同向日方施压,从而起到震慑日方的作用,但美国政府却一再拒绝。9月6日,英国驻日大使克莱琪(Sir Robert Craigie)在给艾登的电报中称,“尽管英国政府一直希望能够同美国政府对日采取一致行动,但美国政府固执的拒绝任何冒险行动,他们总是认为,日本真正敌视的是英国”。美国国务卿赫尔也一再强调,“在目前的远东局势下,美国应当避免同其他任何国家采取一致行动”,“为了减少威胁,美国奉行孤立主义的外交政策”。<sup>⑦</sup>津、秦海关问题出现之后,美国政府再次拒绝了与英国政府的共同行动。

可以看出,当日本提出扣留津、秦海关余款的要求,干涉津、秦海关税款保管权时,津海关税务司与总税务司出于海关“完整性”的考量,建议国民政府接受日本的“建议”。同时,由于海关涉及多国在华利益,尤其是英、美两国,国民政府原本寄希望于他们制止日方破坏中国海关的行为,但是,英、美最初出于保守与稳妥的考虑,并不想主动介入此事,反而希望国民政府能够做出让步,接受日方建议,导致国民政府最初在解决海关问题时,处于一种尴尬的困境。

## 二、各方意见的分歧

① 《美国外交文件集》(*Foreign Relations of the United States*),1937年,第3卷,华盛顿,1954年版,第859页。(以下简称FRUS,后列数字分别表示年、卷、页数。)

② 由于缺乏法文的直接史料,无法确切知晓法国的意见,但从英、美的外交档案中亦可间接看出,法国对中国海关的政策基本上跟随英国,亦步亦趋。

③ FRUS,1937,Vol. 3, p. 859-861.

④ FRUS,1937,Vol. 3, p. 859-861.

⑤ DBFP,2/21, p. 281.

⑥ DBFP,2/21, p. 288,289;FRUS,1937,Vol. 3, p. 861-862.

⑦ FRUS,1937,Vol. 3, p. 859.

国民政府一开始采取观望的态度,但日方步步紧逼,梅乐和也一再向关务署汇报施压,最终此问题被上报给蒋介石。9月9日,国民政府财政次长徐堪致信梅乐和转达了蒋的意见。蒋明确反对梅乐和“接受日方要求”的建议,在征求其他一些人的意见,未得到满意的答复之后,他决定暂时搁置此事,直至月底,并要求总税务司“寻找适当的方法,指导津海关税务司处理此事”。<sup>①</sup>可以看出,蒋仍将希望寄托于英、美,实行拖延政策。

梅乐和立即回信称,他已经要求梅维亮“尽力拖延应付,并延长与当地日本军方的交涉,使他们明白此问题正在被认真的考虑”。但是,他也指出,“通过这些措施,将这一事件拖至月底,而不损害中国政府的债信,几乎是不可能的,而且过分的拖延只可能导致日本占领津、秦海关,从而损害中国政府的尊严与威信”。梅乐和询问徐堪:假如津海关税务司无法按照总税务司的指示拖至月底,总税务司能否进一步指示梅维亮,他可以以非官方的形式通知日本当局,他并未收到总税务司关于此问题的确切指示,完全出于他的观点,除了天津海关应摊付的内外债及赔款外,暂时中止将本地的税收汇解上海,并将所有余款暂时存入英国汇丰银行。<sup>②</sup>这是梅乐和在其“接受日方要求”建议被拒之后的第二个建议。

9月14日,梅乐和同财政次长徐堪会谈。徐认为,总税务司所能做的只能是搁置此问题,这可能是唯一的方式。徐又向梅乐和称,他个人认为:“津税务司应该反对拒绝偿还内债的要求;无论天津税务司做什么,他的行动都不应当暗示出中国政府或总税务司支持他的行动;万一交涉失败,应将海关余款存入中立国银行,中国政府可以接受这种做法。”<sup>③</sup>可以看出,徐堪同意梅乐和的第二个建议,注重内债的偿还与海关余款的存放问题,倾向于由梅维亮自行解决,但他不敢确定国民政府及蒋介石会同意这样做,他答应梅乐和,尽快催促政府给出意见。

当时,蒋介石在处理这个问题上的犹豫不决,一方面是由于当时时局并不明朗,他更多寄希望于英、美对日方的抗议与制止;另一方面,也可看出他在对日“和”“战”态度方面的举棋不定,

并未下定决心与日方决裂。

事实上,国民政府内部的意见也存在一定程度的分歧。一方面是徐堪、王宠惠、翁文灏等人,主张国民政府应当接受日方的条件。另一方面则是关务署长郑莱及孔祥熙的儿子孔令侃等人,他们主张应当对日强硬。

此时,英、美分别向日本政府提出照会并表示抗议。由于英国政府一再向美国政府提交备忘录,提请合作,美国政府有保留地同意了英国政府的建议,同意向日本政府交涉,提出美国政府的要求,并阐明对中国海关问题的立场。但是,双方只是单独行动,而不是英国政府所期望的“联合行动”。并且美国政府也一再提醒美国驻日大使格鲁,“我们最重要的目标是维持税收机构的完整,我们不提出任何具体的计划,但是在拟议中的任何安排,都应征询我们的意见”,“任何安排都应充分保护美国的利益,特别要维持海关的完整”。<sup>④</sup>

英、美政府在提请日本政府注意确保他们在中国海关利益的同时,也试图促使国民政府采取措施解决海关问题,并向其提出新的建议。

9月18日,美国驻华大使詹森向王宠惠提交了一份备忘录。备忘录中称,“众所周知,中国政府的外债与赔款是建立在海关机构完整的基础之上,如果可能,应尽一切努力维护海关的完整性”,因此,美国大使建议,“中国政府应授权津海关税务司接受日本处理沦陷区海关的‘建议’”。同时,“为了防止类似的情形在其他地区发生,中国政府也应该指示总税务司,将除了津、秦海关之外的全部海关收入存入一个中立国银行”,“这个银行将依照总税务司的指示,依照各自的优先权,偿还由海关担保的内外债与赔款,余款可由

<sup>①</sup> *Chinese Secretary to the Inspector General of Customs*, 9th September, 1937, PPMS2 I. G. Personal Correspondence Volume 1. Source: School of Oriental and African Studies.

<sup>②</sup> *Japanese demands regarding Tientsin and Chinwangtao Customs*, 9th September, 1937, PPMS2 I. G. Personal Correspondence Volume 1.

<sup>③</sup> *Japanese demands regarding Tientsin and Chinwangtao Customs*, 14th September, 1937, PPMS2 I. G. Personal Correspondence Volume 1.

<sup>④</sup> *FRUS*, 1937, Vol. 3, p. 866.

中国政府自由支配”。<sup>①</sup> 英国驻华大使也向国民政府外交部提交了内容相似的备忘录。<sup>②</sup>

从上面的备忘录可以看出,上述建议是以舍弃津、秦海关税款为代价,保全其他海关免受日本的侵占。其充分考虑了国民政府的利益,并且视野不仅仅局限于津、秦海关,而将问题推向战时整个中国海关问题,不能不说是具有远见的,这也有助于后来国民政府提出解决战时中国海关问题的“六项建议”。从根本上来说,列强依然是为了维护他们的在华利益,而同时向国民政府施加压力,促使海关问题尽快解决。然而,此时国民政府并不想在天津海关问题上做出让步,导致这项建议暂时并未被采纳。

据《颜惠庆日记》记载,9月18日,时任上海国际救济委员会主席的颜惠庆与施肇基一起拜访了宋子文,共同讨论天津海关问题。其日记原文为:

日、英、美、法对条款能否接受?

日本:日本银行;赔款与外债;天津。

其他各国:中立国银行;内债;中国各地。

理由:保持海关的独立完整。<sup>③</sup>

由于日记原文记叙相当简略,如何解读当晚的讨论有一定困难。不过联系前后的情形,可以大致看出,日本方面希望将“天津”海关的税款存入“日本银行(正金银行)”,且只负责分担“赔款与外债”;而其他各国则希望将“中国各地”的所有海关税款存入“中立国银行”,除赔款与外债之外,还应负担“内债”。这样做是为了“保持海关的独立完整”。其中“日、英、美、法对条款能否接受”中的“条款”内容是什么,值得探究。22日,颜惠庆在日记中写道:“与宋子文就海关问题又进行了一次谈话,并就此问题起草了备忘录。”<sup>④</sup>此处的“备忘录”与上面的“条款”内容方面应当具有一致性,此备忘录的具体内容虽然不清楚,但从23日梅乐和给梅维亮的指示中可以看出大概。电文指示梅维亮,关于日方所提要求,应遵照下列范围与之交涉:

(一)所有税收,应由非日籍之中立银行收解存储;(二)扣解征收费用;(三)扣解津、秦两关应摊付赔款及内外债基金;(四)扣除

以上各项外,余款暂存第一条所指之中立银行,以待战事结束。对于拨付内债基金事,应以内债关系中国金融基础、维护中国金融之稳固于各国均有相当利益等语为词,极力要求对方赞同照办。<sup>⑤</sup>

可以看出,国民政府的主张是拒绝将秦、津海关税款存入正金银行,同意将全部税款存入中立国银行,同时税款应当可以用来拨付内债,而余款暂时存入中立国银行。此项主张异于日方与英美法等国的建议,故而,颜惠庆才有“日、英、美、法对条款能否接受”的担心。

但是,对于国民政府的主张,日本方面拒不接受。9月24日,据天津海关税务司称,日本方面“对于中立国银行替代正金银行之提议,置之不理”,尽管“一再遵照钧令意旨与对方交涉,而对方态度坚持不变,所有以前提出条件系日方军事当局所拟,日总领事拒绝转请修改”。依梅维亮看来,“此时保持本处海关之唯一办法,厥惟立即承认日方要求,否则即将来战事解决后,本处恐无复有如斯完整之海关”。<sup>⑥</sup>

梅乐和向关务署极力推荐其第二个建议,授权给梅维亮,使其“务再竭力设法与对方折冲,以维海关完整”,“如将来一切方法均归失败,为保持中央政府对于津、秦两关之主权起见,职拟电令该税务司于可能范围内尽力设法在于中国有利益条件之下,就地解决”。<sup>⑦</sup>同时,梅乐和在给梅维亮的密函中,也向其抱怨,“政府继续摇摆不定,过去和现在,意见都有分歧,‘面子’始终是重要因素”,“我已屡次指出,不应该过高估计美、英、法三国在南京和东京的抗议,应知这种抗议只能是一般性的”,“日本军方大概会得出如下结

① FRUS, 1937, Vol. 3, p. 864, 867-868.

② BDFA, Part II, Series E ASIA, 1914-1939, Volume 45, China, July 1937-March 1938, p. 254-255.

③ 颜惠庆著,上海市档案馆译:《颜惠庆日记1937-1950》第3卷,档案出版社1996年版,第49页。

④ 《颜惠庆日记1937-1950》第3卷,第50页。

⑤ 《1937年9月23日梅乐和致梅维亮第632号电原译文》,《协定》,第7-8页;DBFP, 2/21, p. 342.

⑥ 《1937年9月23、25日梅乐和致关务署第352、354号代电》,《协定》,第8页;DBFP, 2/21, 337, 343.

⑦ 《1937年9月25日梅乐和致关务署第354号代电》,《协定》,第8页。

论,即这种空洞的抗议并不预示要发生战争,因此不必太认真对待”。<sup>①</sup>

事实上,双方的分歧点除了集中于全部税款是存入正金银行,抑或中立国银行之外,余款的应当如何处理也是重要分歧点之一。当时英国驻天津总领事阿弗莱克向英国外相汇报,“目前的情况是,日本想把天津海关的税款,支付海关应摊付外债部分款项之后的余额,存入日本正金银行,直到双方战事结束。而中国政府则主张将余款存于中立国银行,日本对此不能接受,使双方的交涉陷入僵局”。<sup>②</sup>王宠惠也指出,“中国政府在这件事情上,是担心这样处理天津海关问题会成为个先例,之后,海关摊付债务后所剩的余款将被日本控制,中国政府试图尽量避免这种情况,希望能够自由的支配这些余款,而不是由别人来指手画脚”。<sup>③</sup>但梅乐和认为,“关税余款问题在最近不见得会发生,因为扣除征收费用和应摊借款以后,也就没有余款了”,“既然如此,为什么不舍虚文,讲实际,而要对于目前实际上并无重大关系的条件(关税余款的处理)斤斤计较呢?”<sup>④</sup>

10月5日,英国代办接英国政府的指示,再次向国民政府递交了一份备忘录,其中谈到英国政府对处理天津海关问题的建议,即“将海关税款存入日本正金银行,但税务司保留完全自由控制税款的权力,并保证在战事期间不向中国政府汇解税款,这样一来,目前的问题将得到解决。另一方面,日本当局也同意向总税务司汇解海关应摊付的借款及承担天津海关所有的开销”。<sup>⑤</sup>与此同时,美国大使也向中国政府提出了类似的建议。

此时,在处理津、秦海关问题上,由于国民政府内部意见存在分歧,导致政府态度一直犹豫不定,后来虽然向税务司提出了处理意见,却又被日本断然拒绝。尽管英、美政府在南京和东京不断向日本提出抗议,同时亦向国民政府提出建议,但都收效甚微。10月5日晚间,美国驻华大使詹森同王宠惠共进晚餐,聊起海关问题。王宠惠询问詹森:“日本对于中国其他地区的海关是否会提出类似的要求?”詹森给出了肯定的回答,他认为“日本必定会这样做,这也是为什么在上

海的一些银行家会提出前面所述的建议,他们是为了预先防止这种情况在上海地区的发生及保护海关的利益”。<sup>⑥</sup>最终,在确认了这一点之后,国民政府就天津海关问题提出了“六项建议”,作为处理战时全国海关问题的基本方针。

### 三、各方利益的博弈

10月8日,日总领事继续向梅维亮施压,并限其于9日晚以前,给予答复。

当日,外交部长王宠惠与英国驻华大使馆代办贺武(R. G. Howe)商谈,提出处理海关问题的两点“个人看法”。一是“中央银行授权汇丰银行或者其他中立国银行为受委托银行,负责保管战时所有海关税款”。二是“将秦、津海关的全部税款存入正金银行,同时,在受委托银行与正金银行之间开一个往来账户,受委托银行通过这个账户监督正金银行,并从这个账户中提款,支付外债及当地海关的开销,海关余款仍保留在正金银行,直到目前的战事结束”。<sup>⑦</sup>可以看出,其“个人看法”包括了处理全国海关问题与地方海关问题的两种措施。很明显,这项建议经过了中国政府内部的讨论,给贺武的感觉是,“如果日本政府接受这个建议,中国政府也必定同意”。<sup>⑧</sup>贺武同意这个提议,并指示英国驻天津总领事转告日本军方。王宠惠也希望英国政府能够通知其驻日大使,向日本政府建议支持这项措施。

事实上,对于这个问题的看法,基本上又回到了英、美最初所提的建议上来,只是时局已经不同。10月9日,英国的外交部与财政部专门召开会议,仔细讨论了此项建议,表示“很满意”。<sup>⑨</sup>随后,英国政府指示驻日大使克莱夫爵士(Robert Henry Clive)向日本政府强烈推荐这个建议,电文

① 《1937年9月27日梅乐和致梅维亮密函》,《协定》,第9页。

② FRUS, 1937, Vol. 3, p. 868.

③ FRUS, 1937, Vol. 3, p. 864.

④ 《1937年9月27日梅乐和致梅维亮密函》,《协定》,第9页。

⑤ FRUS, 1937, Vol. 3, p. 870-871.

⑥ FRUS, 1937, Vol. 3, p. 871.

⑦ DBFP, 2/21, p. 382.

⑧ DBFP, 2/21, p. 383.

⑨ DBFP, 2/21, p. 383.



称：“英国政府强烈建议按下面两点处理中国海关问题：a. 天津日本总领事要给出书面保证，确保存入日本正金银行的海关余款不被侵占。b. 要以总税务司的名义将海关税款存入汇丰银行。”<sup>①</sup>同时，美驻华大使詹森也建议国务卿赫尔授权格鲁，向日本政府建议此项措施，得到赫尔的认同。<sup>②</sup>

10月13日，国民政府正式提出了处理战时海关问题的“六条建议”，由梅乐和指令梅维亮按此“六条建议”，同日方磋商。“六条建议”的内容如下：

（一）海关全部收入向系存放于中央银行，现由政府自动令中央银行委托第三国银行暂行存放，其手续由中央银行与受托之第三国银行订定；

（二）委托存放之款，为海关全部税款，包括津、秦两关在内；

（三）委托存放之时效，以自卫抗战结束之时为止；

（四）受委托之第三国银行，对于委托之中央银行，负保管其存放之海关全部税款之责，但津、秦两关税款，可允许其转存于其他银行；

（五）受委托银行在受托有效期内，海关按月拨付各款，仍照现行办法办理。但津、秦两关税款暂存其他银行者，得按期提拨外债摊额及经费部分；

（六）受委托银行限于保管海关税款，不得干预其他事项。<sup>③</sup>

可以明显看出，这“六条建议”与王宠惠的“个人看法”，差别不大，只是将其“个人看法”具体化了而已。这是抗战以来，国民政府第一次正式提出解决战时中国海关问题的措施。在这“六条建议”中，国民政府试图借处理秦皇岛与天津等地方海关问题之际，一次性解决战时全国海关问题。表面上看，在秦、津海关问题上，国民政府做了很大的让步，然而，从长远来看，国民政府可以通过这“六条建议”一劳永逸地解决全国其他地区的海关问题，避免日后日本政府再次以海关问题相威胁。

“六条建议”提出之后，由于前面已有试探，

英、美政府对此纷纷表示赞同。英国代办贺武称：“如果日方拒绝这项建议，将是非常愚蠢的，因为这项建议不仅满足了他们的要求，甚至比他们所要求的还要多。”<sup>④</sup>英国外交部对于中国政府所提建议也表示“非常满意”。英国外交部参事布莱德也对此评论道：“这项措施，应该令在这些地区的日本军方感到满意，其优点在于此种方法将适用其他以后有可能被日方所占领的口岸。”<sup>⑤</sup>美国驻华大使詹森也认为，“如果这‘六条建议’能够被接受，天津的日本军方与外国银行家们都将达到他们最重要的目的”。<sup>⑥</sup>

尽管英、美政府对此“六条建议”持乐观态度，然而，日本方面的态度，却存在一定分歧。10月13日，英、美两国驻日大使一起会见了日本外务部的芳泽谦吉（Yoshizawa Kenkichi），英国驻日本大使将此“六条建议”以备忘录的形式，递交给芳泽。14日，他们再次会见芳泽，强调“此备忘录极有利于维持中国海关的完整性，并非常希望日本政府能够认真考虑”，同时也指出“对所提建议保留评论与修改的权利”。<sup>⑦</sup>但芳泽认为，双方的重要分歧点可能在于“存入正金银行的海关余款如何处理”，避而不谈将全国其他海关税款存入中立国银行问题。他说“近来华北地区处于‘非正常’状态，‘治安维持委员会’（Peace Preservation Committee）负责天津地区的行政事务。仅仅通过当地的一些税收，满足不了其行政开支”。他提议“将这些海关余款拨付给委员会，作为行政开支，况且本地的海关收入本该服务于本地”。<sup>⑧</sup>

从芳泽的态度来看，日本政府方面对这“六条建议”并没有太大的异议，只是关心海关余款

① *FRUS* ,1937, Vol. 3, p. 872 - 873.

② *DBFP* ,2/21, p. 382 - 383; *FRUS* ,1937, Vol. 3, p. 871 - 873.

③ 《1937年10月13日梅乐和致梅维亮第663号电原译文》，《协定》，第11 - 12页；*DBFP* ,2/21, p. 388 - 389; *FRUS* ,1937, Vol. 3, p. 873 - 874.

④ *DBFP* ,2/21, p. 389.

⑤ *DBFP* ,2/21, p. 389.

⑥ *FRUS* ,1937, Vol. 3, p. 874.

⑦ *FRUS* ,1937, Vol. 3, p. 874 - 875.

⑧ *FRUS* ,1937, Vol. 3, p. 875.

的处理问题。但是,日本驻华总领事与驻天津的日本军方在接到转自东京的“六条建议”之后,却表示强烈反对。据梅维亮称,总领事的態度很坚决,“认为不论如何解释都无法消除军方的怀疑”,“他们决不允许再谈中立国银行保管税款问题”。<sup>①</sup>

16日及18日,梅维亮两次急电梅乐和,一再强调“日方完全拒绝接受任何辩论或解释,日方原提条件,即将税款直接存于正金银行,必须接受,否则彼方即将自由行动”。而梅乐和也认为,“为保存中国在华北之主权,维持关税完整及税收,并免除华北私运复炽、日货充斥起见,亟应即决定,接受日方原提条件,将津、秦两关税款直接存于正金银行”。<sup>②</sup>

最初,在收到梅维亮转述日本军方反对意见时,英国驻日大使克莱琪向日本政府提出抗议,并且决定对日本不妥协,同时,在南京的英国代办贺武也向日本当局表示抗议。<sup>③</sup>但是,外交部长王宠惠私底下曾告诉贺武,他认为“最重要的问题是维持海关的正常运作”,并同意接受“日本最初关于处理津、秦海关问题的提议”。他也强调,“将尽力说服他的同僚,但是有很大的困难”。<sup>④</sup>由于国民政府态度显出转变的迹象,英、美政府也开始不再坚持先前的主张。据格鲁称,英国的驻日大使克莱琪也有点不确定,是否英国政府还坚持“将全部海关税款以总税务司的名义存入汇丰银行”。<sup>⑤</sup>

一直以来,此问题都是被当作外交问题处理,但是围绕海关税款的交涉本质上是财政问题,需由财政部长做决定。19日,一直在国外访问的财政部长孔祥熙归国。当日下午,孔祥熙、徐堪、梅乐和、杨格、霍伯器等人就日方的提议,进行了详细的讨论。孔祥熙希望中立国银行保管的税款包含内债的赔付。霍伯器则称:“即使并不包含内债的建议,尚被华北日军当局所拒绝,这个建议只能是徒劳。目前惟一能够保持海关完整的方法,就是授权梅维亮自行解决。”梅乐和也倾向于认为,目前唯一确保海关不被侵占的办法,就是接受日方的建议。孔祥熙并不同意。他指出,如果外交部所提的“六条建议”再次被拒绝,他将不会授权梅维亮同日方签订协议,而是

由梅维亮自己掌握这个协议的签署权,因为未来处理其他海关的相似问题时,这个协议有可能被当作先例。海关的代表支持霍伯器,而孔祥熙的其他顾问则表示反对。霍伯器一再试图说服孔祥熙,但孔仍认为,时机尚不成熟。讨论的最终结果是,国民政府以非正式的形式授权梅维亮自行斟酌,同日方协商,达成最利于国民政府的协议。<sup>⑥</sup>

随后,关务署授权梅乐和给梅维亮发电报,称:“为体谅该税务司处境困难起见,部座非正式特准该税务司得自由斟酌,将津、秦两关税款存于当地有相当地位殷实可靠之银行,以作最后之让步。但所有该两关所需经费及应摊付内外债各款,并就地应拨款项,如治河及检疫经费等,应照常如期拨付,其余款如该税务司认为必要,得积存于该银行,仰即遵照办理。”<sup>⑦</sup>这表明国民政府此时已经基本上放弃了努力与抗争。略具讽刺意味的是,就在同一天,蒋介石还向英国代办贺武强调,在任何情况下,他都不会同意将海关的税款存入日本正金银行,他宁愿以放弃整个海关为代价。<sup>⑧</sup>

10月22日,梅维亮在天津正金银行开立账户,“将纯粹关税逐日存于该行,其他海关收入,如船钞、浚河捐等,仍继续每日存入汇丰银行,所有本地应拨用各款,均由正金银行所存税款项下支付”。他又同日本总领事与日本军方会商了一些事情的具体处理办法。对于梅维亮的做法,梅乐和称其“对于保全中国利益及华北海关完整,

① 《1937年10月15日梅维亮致梅乐和第477号电》,《协定》,第12-13页。

② 《1937年10月17、18日梅乐和致关务署第375、376号代电》,《协定》,第14-15页。

③ DBFP, 2/21, p. 422.

④ FRUS, 1937, Vol. 3, p. 876-877.

⑤ FRUS, 1937, Vol. 3, p. 876.

⑥ BDEA, Part II, Series E ASIA, 1914-1939, Volume 45, China, July 1937-March 1938, p. 251-252; FRUS, 1938, Vol. 3, p. 664.

⑦ 《1937年10月19日梅乐和致梅维亮第678号电原译文》,《协定》,第16页。

⑧ DBFP, 2/21, p. 423.



实已竭尽所能”。<sup>①</sup> 英国驻天津总领事阿弗莱克在给首相艾登的电报中称：“我非常满意梅维亮的做法，在华北海关处于一种非常困难的情况下，他利用唯一的方式确保了海关免于受到破坏。”<sup>②</sup>

问题至此，似乎应该告一段落，日方所提的条件，梅维亮也代表国民政府同意，尽管国民政府只是采取默认的态度。事实上，当梅乐和让梅维亮按期拨付津、秦两关应摊付的外债与赔款时，梅维亮称，他“对应摊付债赔各款保留随时拨付之权”，但暂时并不执行此权力。他认为“以实在情形而论，无论有无协定，如在此特殊过程之中，企图由汇丰银行或正金银行拨解债款，恐海关所有职权必致立被日方侵夺”，但如能稍忍一时，他“深信海关完整既可维持，拨解债款虽不免稍有延误，而予以时间并继续交涉，亦可恢复原状。故所存税款，将来仍可作偿付债、赔各款之用”。<sup>③</sup>

这无疑说明，梅维亮还与日方订有另外的约定，而未向梅乐和报告。原本，英、美政府从未担心外债与赔款拨付的问题，日本政府也一直同意拨付外债与赔款，因为这关系英、美的直接利益。梅维亮同日方私自商议的处理办法，必定为英、美反对。英国代办贺武认为：“天津税务司将税款存入正金银行，而不同意先前协议中的拨解外债与赔款，已经超越了他的权限。”<sup>④</sup>后来，梅维亮同日本方面协商，“同意汇解税款二十万元至沪”，以表明税务司对税款的拨解有自行处理的权力，这也暂时缓解了各方的反对情绪。但此后，未再向上海方面汇款，使各方原来的打算完全落空。

### 结 语

关于津、秦海关税款的保管权问题的交涉，是日本在抗战全面爆发后，首次试图侵占战时中国海关，而引发的第一场有关中国海关问题的多方交涉，拉开了争夺战时中国海关问题的大幕。

从津、秦海关税款保管权的丧失可以看出，由于处于中日战争的初期，战争的形势与进程并不明朗，英、美政府未尽全力遏制日本。在整个过程中，我们表面上看到他们向日本的抗议与抵

拒，但正如梅乐和所言，这种抗议只是“一般性”的，意义不大。事实上，我们更多看到的是英、美出于自身利益的考量，如何向国民政府施加压力，并一再提出建议，尽力影响国民政府，促使其不断向日本妥协。同时，海关方面，也一反往常支持政府的姿态，一再以维护“海关完整性”为借口向政府施加压力，逼迫政府向日方妥协。而国民政府一直持犹豫不决的态度，试图尽力拖延，这也是当时国民政府在对日和战问题上摇摆不定在海关问题上的典型反映。而且，在处理海关问题时，政府高层的意见存在分歧，同时过于相信英、美政府对日本的抗议，将希望过多寄托于国际调停，最终希望落空。

最终，各方放弃了津、秦海关税款保管权，选择了向日本妥协，也放弃了借解决津、秦海关问题之机解决战时全国海关问题，为以后处理上海海关税款的存放、战时海关管理权、修改税则等问题留下了极大的隐患。

（致谢：本文在写作过程中受业师连心豪教授、张侃教授悉心指导，在此深表感谢！）

〔杨焕宇：厦门大学历史系博士研究生〕

邮编：361005〕

〔责任编辑：胡震亚〕

① 《1937年10月27日梅乐和致关务署第383号代电》，《协定》，第17-18页。

② *BDEA* , Part II , Series E ASIA, 1914 - 1939, Volume 45, China, July 1937 - March 1938, p. 255.

③ 《1937年11月2日梅乐和致关务署第385号代电》，《协定》，第20页。

④ *FRUS* , 1937, Vol. 3, p. 877.